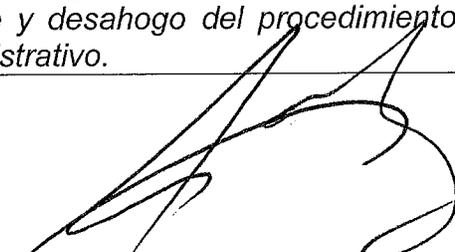




Leyenda de clasificación en modalidad confidencial

En cumplimiento al dispositivo 63 de los Lineamientos en materia de Clasificación y desclasificación de información, así como para elaborar versiones públicas se indica lo siguiente:

Nombre del área administrativa	Secretaría General de Acuerdos
Identificación del documento	Resolución del expediente <u>238/2018/1ª-III</u> (Juicio Contencioso Administrativo)
Las partes o secciones clasificadas	Nombres de actor, representantes, terceros, testigos
Fundamentación y motivación	Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley Número 316 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; trigésimo octavo, quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo, y sexagésimo tercero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de las Versiones Públicas Son datos personales que únicamente pueden ser revelados con autorización de sus titulares que fueron otorgados únicamente para finalidades de trámite y desahogo del procedimiento contencioso administrativo.
Firma del titular del área	
Fecha y número del acta de la sesión del Comité	26 de septiembre de 2019 ACT/CT/SO/07/26/09/2019

Juicio Contencioso Administrativo:

238/2018/1ª-III

Actor: Eliminado: datos personales.
Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.

Demandado: Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz.

XALAPA - ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE A DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

SENTENCIA DEFINITIVA que **SOBRESEE** el juicio contencioso administrativo número 238/2018/1ª-III, en virtud de surtirse en la especie la causal de improcedencia prevista en el numeral 289 fracción XI del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no haberse acreditado la existencia del acto impugnado.

Para facilitar la lectura de la sentencia, se emplearán las referencias siguientes:

- Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz (Tribunal).
- Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado de Veracruz (SIOP).
- Código número 14 de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Código).

RESULTANDOS:

1. Antecedentes del caso.

El ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz,** por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física, mediante escrito presentado ante la oficialía de partes de este Tribunal, el once de abril de dos mil dieciocho, promueve Juicio Contencioso Administrativo en contra de la SIOP, de quien impugna: *“El incumplimiento de pago por la cantidad de \$2,400,000.00 (DOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL 00/100 M.N.), que me adeuda la demandada por concepto de la ejecución de la obra pública denominada: “CONSTRUCCIÓN DEL REVESTIMIENTO LA AMISTAD-EL MIRADOR DEL KM. 0+000 AL 6+000, EN EL MUNICIPIO DE JUNA RODRÍGUEZ CLARA, VERACRUZ”...*”

Admitida que fue la demanda en vía ordinaria, por auto de fecha cuatro de mayo de dos mil dieciocho, se le dio curso a la misma y se ordenó emplazar a la autoridad demandada para que dentro del término de quince días hábiles que marca la ley produjera su contestación, emplazamiento que se realizó con toda oportunidad.

Por acuerdo de fecha dos de julio de dos mil dieciocho, se tuvo a la autoridad demandada SIOP, dando contestación a la demanda, a través del licenciado Luis Gerardo Milo Coria en su carácter de Coordinador General Jurídico y representante legal de dicha dependencia.

Seguida la secuela procesal, el día nueve de octubre de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia de Ley prevista en los artículos 320 al 323 del Código, haciéndose constar la asistencia del actor y la inasistencia de la autoridad demandada, en la que se recibieron todas y cada una de las pruebas que así lo ameritaron, así mismo, se hizo constar que no existió cuestión incidental que resolver. Cerrado el

período probatorio y abierta la fase de alegatos, se hizo constar que tanto el actor como la autoridad demandada los formularon de forma escrita, y así, con fundamento en el diverso 323 del Código, se ordenó turnar los presentes autos para resolver.

2. Puntos controvertidos.

El **actor** en su escrito de demanda, señala como acto impugnado, el incumplimiento de pago de \$2,400,000.00 (DOS MILLONES CUATROCIENTOS MIL 00/100 M.N.), que le adeuda la SIOP por concepto de la ejecución de la obra pública denominada: “CONSTRUCCIÓN DEL REVESTIMIENTO LA AMISTAD-EL MIRADOR DEL KM. 0+000 AL 6+000, EN EL MUNICIPIO DE JUNA RODRÍGUEZ CLARA, VERACRUZ”.

Lo anterior, dice, deriva del oficio número DVCySA/0755-A/2014 de fecha diecisiete de septiembre de dos mil catorce, signado por el Arquitecto Gilberto Ávila Portilla en su carácter de Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares de la SIOP, mediante el cual le pidieron realizar la obra citada en el párrafo que antecede, haciendo uso de la excepción prevista en el artículo 60 de la Ley de Obras Públicas.

Por su parte, la autoridad demandada, al contestar la demanda como argumento total de su defensa, manifiesta que aún en los casos de ejecución de obra pública por casos de suma urgencia, debe existir la adjudicación correspondiente, a través de un contrato celebrado por escrito y cumpliendo en su ejecución con los requisitos que establecía la Ley número 825 de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz, vigente en la fecha en que el actor dice ejecutó las obras, cuestiones que no acredita en el presente juicio.

Así mismo, aunque no señala que fracción del artículo 289 considera se actualiza al caso, desarrolla un apartado en su contestación a la demanda denominado “PRIMERA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO”, en el cual realiza argumentos tendientes a demostrar que este Tribunal es incompetente respecto al conocimiento de la acción que promueve el actor.

De ahí que, como puntos controvertidos se tengan los siguientes:

2.1. Determinar si de acuerdo a los hechos y pruebas que hace valer la parte actora en su demanda, se actualiza una relación contractual con la autoridad demandada.

2.2. Dilucidar si son procedentes las pretensiones de la parte actora.

CONSIDERANDOS:

I. Competencia.

Esta Sala Primera del Tribunal, es competente para conocer y resolver el presente juicio contencioso en vía ordinaria, de conformidad con lo establecido en los 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67 fracción VI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 1, 5 fracción IV, 8 fracción III, 23 y 24 fracción I de la Ley número 367 Orgánica del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, así como los numerales 1, 4 y 325 del Código.

II. Procedencia.

La legitimación del ciudadano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, para promover el presente juicio contencioso, se encuentra debidamente acreditada en autos; ya que mediante acuerdo de fecha veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, le fue reconocida la personalidad como actor dentro del presente juicio contencioso administrativo.

Por otra parte, el Juicio Contencioso que por vía ordinaria se resuelve, no reúne los requisitos de procedencia previstos en el numeral 280 del Código, de acuerdo a las consideraciones de hecho y de derecho que se analizarán en el siguiente apartado.

III. Análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio.

Con fundamento en los artículos 291 y 325 fracción II del Código, se abordará el estudio de las causales invocadas por las partes.

La autoridad demandada, en su escrito de contestación a la demanda desarrolla un apartado denominado “PRIMERA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO”, en el cual realiza argumentos tendientes a demostrar que este Tribunal es incompetente respecto al conocimiento de la acción que promueve el actor, sin señalar específicamente cual es la causal de improcedencia que en específico considera se actualiza de acuerdo a las contenidas en el artículo 289 del Código.

Por lo que, bajo este tenor, se estudiará el argumento desarrollado por la demandada a efecto de determinar si del mismo se advierte la actualización de alguna causal de improcedencia, toda vez que el examen de las mismas resulta ser una obligación para este Tribunal.

La demandada señala que el actor no reclama un acto de autoridad, no reclama una negativa ficta, o un acto o resolución definitiva emitido por esta dependencia o algún acto que se originara con la interpretación o el cumplimiento de algún contrato administrativo de obra pública, sino que reclama el pago de una cantidad líquida que afirma se le debe por la ejecución de los trabajos que no se formalizaron en ningún contrato.

Continúa la demandada señalando, que el actor dice que la SIOP le pidió que ejecutara una obra a través de un supuesto funcionario que afirma ocupaba la titularidad de la extinta Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares de esta Dependencia, y al inicio de su escrito de demanda afirma que se le adjudicó una obra de manera directa en términos del artículo 60 de la Ley Número 825 de Obras

Públicas y Servicios Relacionas con Ellas del Estado de Veracruz y que esa adjudicación de la obra, se le otorgó porque dice, existía un inminente riesgo de que los habitantes de la zona cerraran la única vía que comunica el centro con el sur del Estado, si no se construía el camino objeto de la obra, situación que dice le argumentaron empeoraba ante la falta de disponibilidad presupuestal.

Por tanto, dice la autoridad, la acción que intenta el actor, no es procedente ante este Tribunal, ya que la misma no encuadra en alguna de las hipótesis que establece el artículo 280 del Código y por ende este deberá declararse incompetente para conocer de presente juicio.

Lo anterior, pues afirma que para demandarse el pago de obligaciones derivadas de trabajos de obra pública, resulta necesario que exista un contrato público de obra pública, con todos los requisitos exigidos por la Ley de Obras Públicas aplicable.

Ahora bien, a fin de continuar con el estudio de las causales de improcedencia que se pudieran surtir en el presente asunto, se considera pertinente realizar una breve reseña de lo que se entiende por contrato administrativo, toda vez que la parte actora en su demanda señala que las obligaciones de las que reclama el pago se derivan de tal figura jurídica; siendo preciso señalar que la idea del contrato administrativo parte del supuesto de que, en ciertos casos, los actos bilaterales en que participa la administración pública son contratos cuyas peculiaridades propias impiden asimilarlos a los moldes contractuales del derecho privado; en este orden de ideas, el profesor venezolano **Eliminado: datos personales. Fundamento legal: Artículo 72 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz; 3 fracción X, 12, 13, 14 y 42 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz, por tratarse de información que hace identificada o identificable a una persona física.**, observa como la administración pública realiza actos bilaterales, que de acuerdo con su contenido, son de naturaleza contractual; de ellos deriva una relación jurídica de derecho administrativo, lo cual evidencia su sometimiento a ciertas normas jurídicas, muchas de las cuales son distintas a las del derecho privado;

“estos contratos forman, dentro de los contratos de la administración, la categoría particular de los contratos administrativos”¹.

En suma, el contrato administrativo es una forma de crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones, y sus correlativos derechos, como resultado de una relación plurilateral consensual, frecuentemente caracterizada por la situación privilegiada que una de las partes -la administración pública- guarda respecto de la otra -un particular-, en lo concerniente a las obligaciones pactadas, sin que por tal motivo disminuyan los derechos económicos atribuidos a la otra parte; de donde se deriva que el contrato administrativo es el acuerdo de un particular con un órgano del poder público en ejercicio de función administrativa, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones patrimoniales, en aras del interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

Diversos autores apoyan la clasificación bipartita de los elementos del contrato administrativo para distinguir simplemente los elementos esenciales de los no esenciales o naturales; precisándose que sin cualquiera de los primeros, el contrato no puede existir; en cambio, la ausencia de los no esenciales no impide que el contrato exista; un amplio sector de la doctrina considera como elementos esenciales del contrato administrativo, los sujetos, el consentimiento, el objeto y la causa; aun cuando de manera aislada y poco frecuente, también se mencionan como elementos esenciales del contrato, la forma, la competencia y capacidad, la finalidad, el régimen jurídico especial, y la licitación; por otra parte y como elementos no esenciales del contrato administrativo, se señalan: el plazo de duración, las garantías y las sanciones².

Se pueden distinguir entre los elementos esenciales del contrato, los básicos y los presupuestos; los primeros son los elementos esenciales en sentido estricto: consentimiento y objeto; en tanto que los elementos presupuestos son aquellos que están implícitos en los básicos, como es el caso de los sujetos, que vienen a ser un elemento esencial

¹ Allan Randolph Brewer Carías, *Las instituciones fundamentales del derecho administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Caracas, 1964, p 182.

² Héctor Jorge Escola, *Tratado integral de los contratos administrativos*, pp. 183 a 208.

presupuesto en el consentimiento, al igual que la causa lo viene a ser en el objeto; pudiendo señalar además la forma como un elemento más de los contratos administrativos; partiendo de lo anterior, se analizará en el caso a estudio los elementos básicos y esenciales que permitan solucionar el problema planteado.

a) Los sujetos y el consentimiento.

Un contrato, sin los sujetos o partes que lo celebran, es inimaginable; en los contratos administrativos una de las partes, que pueden ser dos o más, habrá de ser un órgano del poder público en cumplimiento de una función administrativa; el otro sujeto puede ser un particular o, en el caso del llamado contrato interadministrativo, otro órgano del poder público; indistintamente, el órgano del poder público contratante podrá ser uno administrativo, lo mismo que uno legislativo o uno jurisdiccional, pero siempre en ejercicio de una función administrativa, y dotado de competencia, o sea, de facultad, para la celebración del contrato respectivo.

En ese sentido, y en atención a lo antes considerado, debemos analizar el argumento del actor que presenta como concepto de impugnación en su escrito de demanda, el cual señala que del contenido del que el oficio número DVCySA/0755-A/2014 de fecha diecisiete de septiembre de dos mil catorce, así como del acta circunstanciada de fecha nueve de enero de dos mil quince, estos pueden equipararse a las cláusulas y a los requisitos esenciales de un contrato administrativo de obra pública.

Al respecto, será en el siguiente punto del presente análisis donde desarrollaremos el concepto de **forma** de un contrato administrativo, sin embargo en el presente punto y al respecto del argumento hecho valer por la parte actora, resulta necesario señalar advertir que en el caso de que el oficio número DVCySA/0755-A/2014 de fecha diecisiete de septiembre de dos mil catorce y el Acta circunstanciada de la situación física y financiera de la obra: "CONSTRUCCIÓN DEL REVESTIMIENTO LA AMISTAD-EL MIRADOR DEL KM. 0+000 AL 6+000, EN EL MUNICIPIO DE JUAN RODRÍGUEZ CLARA, VERACRUZ de fecha nueve de enero del año dos mil quince, el

primero suscrito por el Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares de la SIOB y el segundo firmado por el residente de obra habilitado por la Subdirección Operativa Zona Centro de la misma dependencia, pudieran considerarse contratos administrativos, los mismos fueron suscritos por autoridades que carecían de facultades para comprometerse u obligarse en los términos que aduce la parte actora, ya que de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de la Secretaría de Comunicaciones³, el cual se encontraba vigente en la fecha del oficio número DVCySA/0755-A/2014; así como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, vigente en la fecha del Acta circunstanciada, las facultades para contratar asistían al Secretario, teniendo en el caso del citado Director de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares, facultad de suscribir, **en conjunto con el Secretario**, los contratos que involucraran aspectos de obra pública y servicios relacionados con las mismas que le fueran encomendados; tal y como lo dispone el artículo 34 fracción VI del citado ordenamiento⁴, sin que obre constancia en autos de que dicha facultad hubiera sido delegada a la autoridad suscriptora del mencionado oficio.

El actor en su demanda desarrolla en el mencionado concepto de impugnación primero un argumento donde en base al contenido de oficio número DVCySA/0755-A/2014 de fecha diecisiete de septiembre de dos mil catorce, así como del acta circunstanciada de fecha nueve de enero de dos mil quince, señala:

“Como lo narro en los hechos de la presente demanda y lo demuestro con los actos administrativos del 17 de septiembre de 2014 y del 9 de enero de 2015, la demandada y yo incluimos en tales documentos, cláusulas que constituyen los requisitos esenciales de un acto administrativo...”⁵

³ Publicado en la Gaceta Oficial de Gobierno, de fecha 8 de octubre de 2012, número extraordinario 345.

⁴ **Artículo 34.** El Titular de la Dirección de Vías de Comunicación y Servicios Auxiliares, tendrá las atribuciones siguientes:

VI. Suscribir, en conjunto con el Secretario, los contratos que involucren aspectos de obra pública y servicios relacionados con las mismas que le sean encomendados;

⁵ Página 12 del escrito de demanda, visible a foja 12 del expediente.

Posterior a lo transcrito, el actor a manera de análisis esquemático, toma partes del contenido de las dos documentales ya referidas y con ello pretende probar que de las mismas se pueden desprender los elementos que debe contener un contrato de obra, pues afirma, existe fundamentación y motivación, el procedimiento por el cual se adjudicó el contrato, las obligaciones de la autoridad, el origen del recurso, el precio, las especificaciones técnicas, la supervisión del cumplimiento, derechos y obligaciones, el financiamiento y la recepción.

Por los motivos antes expuestos, resulta claro que el Director de Vías de Comunicación de la SIOP, carecía de facultades para obligar contractualmente a la dependencia que representa, lo que implica como consecuencia de la falta de facultades, que el elemento del consentimiento no pueda tenerse por acreditado en el asunto que se resuelve, ya que existe unanimidad en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia que considera al consentimiento como elemento esencial del contrato administrativo, creador de derechos y obligaciones, para cuya existencia se requiere de la voluntad de los sujetos o partes y de su coincidencia para generar el contrato mismo; lo que en el presente asunto no aconteció, ya que como se ha plasmado la autoridad demandada no tenía competencia o facultades para obligarse en los términos que lo hizo.

b) La forma

Por otra parte, y una vez precisado que la voluntad del órgano del poder público, o voluntad administrativa, en cumplimiento de una función administrativa, representa la determinación deliberada de producir un acto bilateral específico, generador de derechos y obligaciones, en concurrencia con su cocontratante; la cual se exterioriza a través de una manifestación realizada en la forma señalada por la norma jurídica aplicable, misma que se analizará en el presente apartado, ya que como se expresó en las consideraciones preliminares, la forma de los contratos administrativos se considera un elemento esencial de los mismos, cuyo cumplimiento es de trascendental relevancia en la materia a estudio.

En ese sentido es preciso señalar que para el autor Héctor Jorge Escola⁶, la forma del contrato administrativo es un elemento esencial complementario, concurrente para la existencia del mismo, por lo que para el citado autor la forma es trascendente siempre en el campo del derecho administrativo, concepción que se comparte por esta Sala Unitaria, ya que efectivamente la forma del contrato administrativo es un elemento esencial, precisamente por las formalidades y actos que deben seguirse previamente a la suscripción del mismo y los cuales se encontraban previstos en la Ley 825 de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz, la cual en su artículo 55, vigente al momento de que se signaran las documentales multimencionadas ofrecidas por la parte actora, establecía:

“Artículo 55. En los contratos que se celebren al amparo de la presente Ley se hará constar, como mínimo, lo siguiente:

- I. El acreditamiento legal de las partes que lo suscriben y el tipo de contrato de que se trate;*
- II. La autorización de la inversión para cubrir el compromiso derivado del contrato;*
- III. El domicilio fiscal del contratista, y el que señale en el lugar en que celebre el contrato, para que el contratista reciba toda clase de notificaciones y documentos durante la vigencia del contrato, haciéndose constar su obligación de comunicar al ente público cualquier cambio de domicilio. En caso de que el contratista no cumpla con lo anterior, y no pueda ser localizado en el domicilio que en estos términos se haya establecido, toda notificación que deba realizarse al contratista, surtirá efecto con la publicación de un extracto del contenido del documento que le deba ser comunicado, por tres días consecutivos en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado y a partir de esa notificación las subsecuentes se harán por la tabla de avisos del ente público; y,*
- IV. Lo demás que se establezca en el Reglamento.”*

En las relatadas condiciones, resulta evidente que el oficio número DVCySA/0755-A/2014 de fecha diecisiete de septiembre de dos mil

⁶ Héctor Jorge Escola (*Tratado integral de los contratos administrativos*, vol. i, p. 186)

catorce, así como del acta circunstanciada de fecha nueve de enero de dos mil quince, no revisten la forma de un contrato administrativo del cual pudiera analizarse el incumplimiento que pretende la actora, lo anterior en términos a lo dispuesto en el artículo antes transcrito, además de que los elementos esenciales consistentes en los sujetos y el consentimiento analizados en el apartado que antecede, tampoco se tuvieron por satisfechos, razones por las cuales el contrato referido por la parte actora no puede tenerse por existente, y por ende no es posible se actualice el incumplimiento del mismo, como lo pretende demandar el hoy actor, lo que impide a esta Sala Unitaria estudiar el fondo del presente asunto, surtiéndose en la especie la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción XII del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

IV. Efectos del fallo.

Con base en lo que dispone el artículo 290 fracción II del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los efectos del presente fallo son decretar el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo número 238-2018/1^a-III, al haberse surtido la causal de improcedencia prevista en el artículo 289 fracción XII del citado ordenamiento, en virtud de no quedar debidamente acreditada la existencia del acto impugnado.

RESUELVE:

ÚNICO. Se decreta el sobreseimiento del juicio contencioso administrativo número 238-2018/1^a-III, en virtud de las consideraciones y razonamientos expuestos en el cuerpo del presente fallo.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA Y POR OFICIO A LA AUTORIDAD DEMANDADA, PUBLÍQUESE POR BOLETÍN JURISDICCIONAL. Así lo resolvió y firmó Pedro José María García Montañez, Magistrado de la Primera Sala del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz, ante Luis Alejandro Tlaxcalteco Tepetla, Secretario de Acuerdos, quien autoriza y firma. **DOY FE.**

PEDRO JOSÉ MARÍA GARCÍA MONTAÑEZ
Magistrado

LUIS ALEJANDRO TLAXCALTECO TEPETLA
Secretario de Acuerdos